"Sicurezza delle città" e "decoro urbano": per un'analisi di alcuni dati forniti dal Ministero degli Interni sui provvedimenti emessi ai sensi del "Decreto Minniti" (DL 14/2017).

Andrea Giudiceandrea *16/03/2018 [v2.1]*

Premessa

L'ultimo giorno del 2017 su varie testate giornalistiche italiane veniva pubblicato un articolo, con lo stesso testo e titolo o con piccole variazioni, relativo al "bilancio" fatto dal Viminale sulle attività svolte nel 2017, che conteneva, fra le altre cose, uno scarno passaggio dedicato alla "sicurezza nelle città"[1] in cui si affermava che il "Daspo urbano" era stato adottato in un totale di 735 casi. Tre mesi prima, il Ministro degli Interni aveva dichiarato, durante una sua audizione in Parlamento, che il numero di ordini di allontanamento superava 700 e 80 erano stati i "Daspo urbani"[2].

I dati sull'applicazione del Decreto Legge 14/2017[3], il c.d. "Decreto Minniti su sicurezza e decoro urbano", resi pubblici in tali occasioni, apparivano però estremamente limitati e alquanto imprecisi.

Un più esaustivo e preciso rapporto che analizza il primo anno di applicazione di tale normativa tramite una ricerca indipendente di notizie pubblicate sui quotidiani locali di varie provincie italiane, veniva invece reso pubblico nei primi giorni del 2018 sul blog "Non Solo Marange"[4] del Collettivo di mutuo soccorso e cassa di resistenza di Bari e sulla webzine "dinamoPRESS"[5].

Per ovviare alla mancanza di dati ufficiali sufficientemente dettagliati, è stata inviata una istanza di "accesso civico generalizzo" al Ministero dell'Interno con richiesta di fornire informazioni sui provvedimenti[6] emessi nel corso del 2017, dalle Questure e dalle autorità di polizia statali e locali, ai sensi del DL 14/2017. Tali provvedimenti, è da ricordare, pur essendo emessi per via amministrativa contro persone che non stanno attuando alcun comportamento che sia qualificabile come reato, sono lesivi delle libertà personali quali quelle di movimento e di accessibilità e fruizione degli spazi pubblici o aperti al pubblico delle città.

Il diritto di accesso ai dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, con alcune limitazioni, è sancito dal DL 33/2013[7], il c.d. "Decreto trasparenza" o "FOIA italiano", a seguito delle modifiche introdotte nel 2016[8], ma non essendo previste reali sanzioni per le amministrazioni inadempienti, le stesse spesso non forniscono i dati e le informazioni in loro possesso o addirittura non rispondono affatto nei termini previsti, come dimostra un monitoraggio promosso dall'associazione "Diritto Di Sapere"[9] dal quale risulta un tasso di non risposta del 73% e solo un 17% di risposte soddisfacenti.

---

[1] *Sicurezza, il Viminale fa il bilancio del 2017: sbarchi di migranti in calo del 34,2%*, la Repubblica, 31/12/2017; *Sicurezza, il Viminale: nel 2017 -34% sbarchi, più espulsi per terrorismo*, Il Sole24 ORE, 31/12/2017; *Meno sbarchi, più espulsioni. Il 2017 del Viminale*, Huffington Post, 31/12/2017.

[2] Commissione parlamentare di inchiesta su sicurezza e degrado delle città, *Audizione del Ministro dell'Interno, Marco Minniti*, Seduta n. 22, 19/09/2017: «Al 12 settembre sono stati emanati più di 700 ordini di allontanamento, come previsto dalla legge, cui sono poi conseguiti 80 DASPO urbani, la maggior parte dei quali hanno riguardato due grandi città, in questo caso del Mezzogiorno, Napoli e Palermo».

[3] Decreto Legge 20 febbraio 2017 n. 14 "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città." a firma del ministro Marco Minniti, convertito con modificazioni dalla Legge 18 aprile 2017 n. 48. Circolare del Ministero dell'Interno 18 luglio 2017.

[4] *Dall'esclusione alla negazione sociale: un anno di Daspo urbano*, Non Solo Marange, 05/01/2018.

[5] *Un anno di Daspo urbano*, Carmen Pisanello, dinamoPRESS, 05/01/2018.

[6] "Ordine di allontanamento da particolari luoghi della città" (art. 9), "divieto di accesso in specifiche aree urbane" (art. 10) e "divieto di accesso in determinati locali pubblici o nelle loro immediate vicinanze" (art. 13).

[7] Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

[8] Decreto Legislativo 25 maggio 2016 n. 97 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza…".

[9] *Ignoranza di Stato – Rapporto sull'applicazione del Foia italiano*, Associazione Diritto Di Sapere, aprile 2017.

I dati ricevuti dal Ministero dell'Interno

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, quasi inaspettatamente, allo scadere del termine massimo previsto, ha tuttavia inviato una serie di dati organizzati in una unico foglio di lavoro memorizzato in un file in formato Office Open XML senza però fornire la documentazione di supporto utile alla decodifica e interpretazione ufficiale delle informazioni presenti.

La tabella, composta da 2331 record, risulta comunque strutturata in otto campi che contengono informazioni sulla data[10], la tipologia e lo stato del provvedimento[11], sull'organo di polizia[12] che l'ha emesso o richiesto, con relativo ufficio e provincia di competenza, e un "codice soggetto" che dovrebbe essere univocamente riferito al soggetto contro il quale è stato emesso; non è invece presente alcuna informazione specifica sulle motivazioni che hanno portato all'emissione dei provvedimenti, né dati relativi alla persona destinataria dello stesso (età, residenza, cittadinanza, …).

Il campo relativo al tipo di provvedimento contiene esclusivamente i seguenti valori: "ordine di allontanamento art.9 co.1 dl 14/2017", "divieto accesso aree urbane art.10 co.2 dl.14/2017" e "divieto accesso esrecizi pubblici ar.13 dl.14/2017" [13].

Molto probabilmente, quindi, non sono elencati (non è chiaro se per scelta o perché il Ministero non ne ha effettivamente contezza) tutti quei provvedimenti ugualmente lesivi delle libertà personali ma emessi in base ad altre norme, pur se introdotte dallo stesso "Decreto Minniti": in particolare quelli che vengono comminati dagli agenti della polizia locale nei Comuni, soprattutto del Nord Italia, i cui sindaci hanno emanato apposite ordinanze a tutela del "del decoro e della vivibilità urbana"[14]. Esemplare è il caso del Comune di Sesto San Giovanni (MI) sul cui territorio, secondo le notizie diffuse dalla stampa a fine novembre, "sono stati posti in essere 150 allontanamenti grazie alle ordinanze anti-accattonaggio, contro il commercio abusivo e contro i bivacchi"[15], dei quali però, non vi è alcuna traccia nei dati forniti dal Ministero.

È evidente che non si dispone ancora di dati esaustivi per poter valutare la portata e l'impatto delle norme sul decoro e la sicurezza urbana nel loro complesso; un quadro più completo potrà essere tracciato quando si potrà ottenere ulteriori informazioni dagli enti (i singoli Comuni e l'ANCI) che dovrebbero esserne in possesso[16].

Si è però fatto un passo avanti verso una migliore comprensione del fenomeno passando dal semplice dato reso pubblico di 735 casi di "Daspo urbano" indicati nella "velina" citata in premessa, ad un più consistente e dettagliato numero totale di provvedimenti, delle tre tipologie contemplate, pari a 2104.

[10] Con un arco temporale che va dal 24/02/2017 al 31/12/2017.

[11] Sono presenti i valori: "eseguito/a", per ogni record dei provvedimenti di tipo "ordine di allontanamento art.9 co.1 dl 14/2017"; "da notificare", "segnalato/a-in atto" o "terminato/a" per record relativi alle altre due tipologie di provvedimenti (per ognuno dei quali possono essere quindi presenti da uno a tre record).

[12] I valori presenti sono: "carabinieri", "guardia di finanza", "polizia di stato" e "enti vari" (riferito principalmente agli uffici di polizia municipale/locale).

[13] "esrecizi" al posto di "esercizi" e "ar." al posto di "art." sono errori presenti nei dati originali; altri errori rilevati sono l'uso dell'abbreviazione "PS" al posto di "PU" per la provincia di Pesaro-Urbino e "FO" al posto di "FC" per la provincia di Forlì-Cesena.

[14] Previste dagli articoli 50 e 54 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali." così come modificate dall'articolo 8 del "Decreto Minniti" del 2017. Già in precedenza, con il c.d. "Pacchetto sicurezza" (DL 92/2008 - L 125/ 2008) varato dal ministro Roberto Maroni durante il governo Berlusconi IV, era stata avviata una lunga stagione di ordinanze dei sindaci che vietavano e punivano i più svariati comportamenti: solo nel primo anno di applicazione ne furono emanate circa 800 (vedi il rapporto *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia-ANCI, settembre 2009, e *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, Cittalia-ANCI, febbraio 2012, che ne censisce quasi altre 500 fino alla fine del 2010; vedi anche *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, Antonella Manzione, Federalismi.it, XV, 17, 13/09/2017.

[15] *Sicurezza, record di allontanamenti a Sesto, ma nemmeno un Daspo urbano*, NordMilano24, 20/11/2017.

[16] L'ANCI stila ogni anno un "Rapporto Nazionale sull'attività della polizia locale".

Analisi dei dati

Come già accennato, dai dati forniti emerge un numero complessivo di 2104 provvedimenti, di cui 1781 (quasi l'85%) sono ordini di allontanamento, 305 divieti di accesso in aree urbane e 18 divieti di accesso in esercizi pubblici (Tab. 1).

L'andamento temporale, calcolato su base mensile, evidenzia un aumento quasi costane dei provvedimenti di divieto di accesso urbano emessi ogni mese nell'ultimo semestre del 2017 (circa +42% in media) e una diminuzione degli ordini di allontanamento emessi per ogni mese dell'ultimo trimestre (Fig. 1).

Dal punto di vista geografico (Figg. 2,4-6), è possibile notare che il 64% degli ordini di allontanamento risultano essere stati emessi in Sicilia, Lazio e Campania, quasi tutti rispettivamente a Palermo, Roma e Napoli; circa il 10% in Veneto (più della metà a Venezia) e il 4% in Calabria (esclusivamente in provincia di Reggio Calabria). Anche i divieti di accesso urbano risultano essere stati emessi soprattutto, nel 73% dei casi, in Lazio, Sicilia e Campania con numeri significativi anche in Lombardia (13%) ed Emilia Romagna (8%).

Non risultano dati per le regioni Abruzzo, Basilicata, Molise, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta.

REGIONI	ORDINI DI ALLONTANAMENTO ART.9 CO.1	DIVIETI ACCESSO AREE URBANE ART.10 CO.2	DIVIETI ACCESSO ESERCIZI PUBBLICI ART.13	TOTALE
Calabria	78	8	-	**86**
Campania	413	82	-	**495**
Emilia-Romagna	24	20	5	**49**
Friuli Venezia Giulia	19	-	-	**19**
Lazio	440	89	1	**530**
Liguria	28	-	-	**28**
Lombardia	18	39	3	**60**
Marche	1	4	-	**5**
Piemonte	10	1	1	**12**
Puglia	26	3	1	**30**
Sicilia	491	51	4	**546**
Toscana	27	2	2	**31**
Trentino-Alto Adige	-	1	-	**1**
Veneto	206	5	1	**212**
TOTALE	**1781**	**305**	**18**	**2104**

Fonte: Ministero degli Interni - Dipartimento della Pubblica Sicurezza
Rielaborazione: Andrea Giudiceandrea

Tab. 1

La durata nel tempo dei provvedimenti di divieto di accesso urbano risulta tipicamente inferiore ai 5 giorni (73%); sono relativamente frequenti quelli con durata di circa 2 mesi (11%) e 3 mesi (7%), ma ce n'è anche un numero non indifferente che arriva ai 6 mesi (3%).
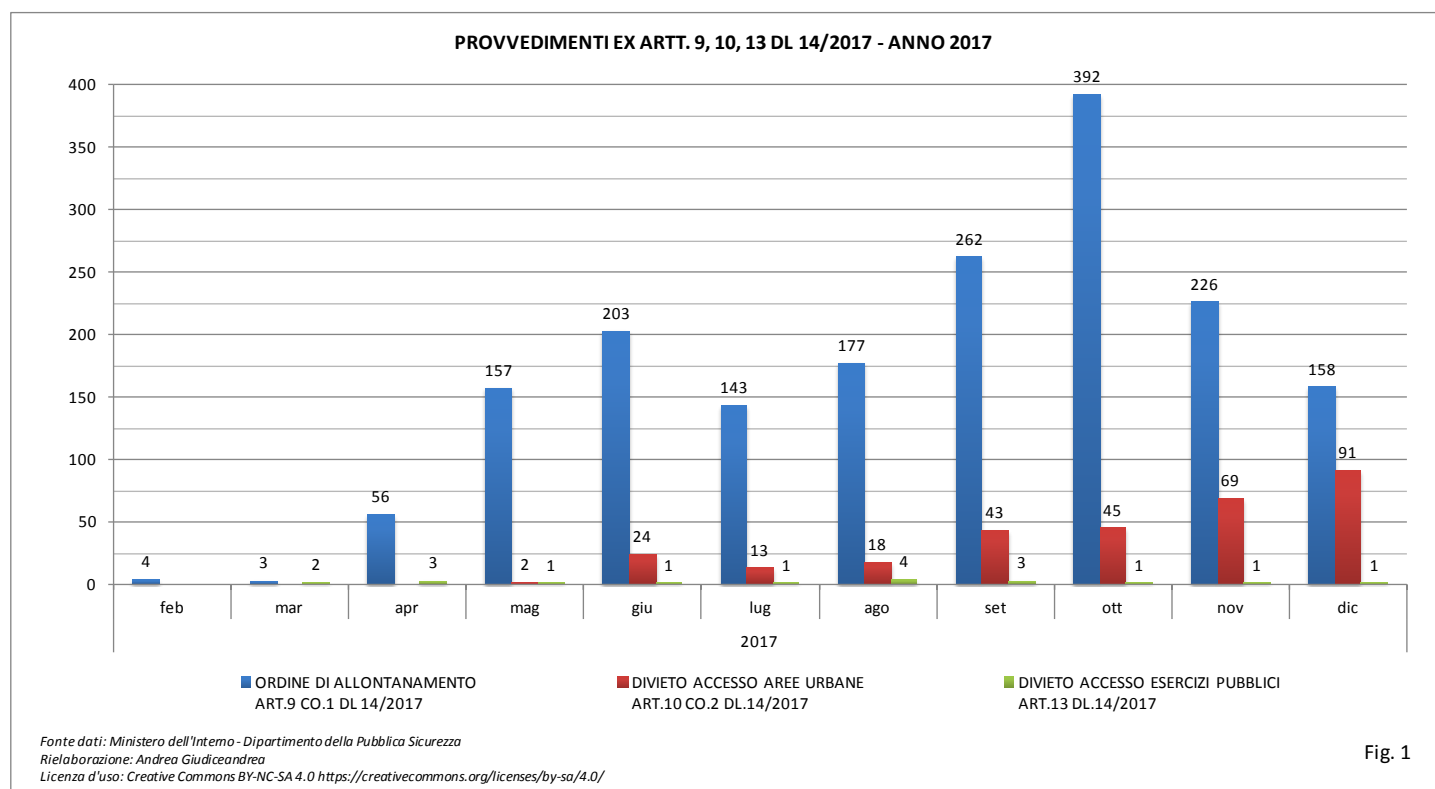
Fig. 1

Per quanto riguarda gli organi di polizia (Fig. 3) che hanno emesso o richiesto i provvedimenti, risulta predominante la Polizia di Stato (61%), a cui seguono i Carabinieri (16%), le polizie locali ed altri enti (13%) e la Guardia di Finanza (10%).

I 1781 ordini di allontanamento risultano essere stati emessi contro 1113 “soggetti”, dei quali circa il 72% (797) ne ha subìto uno, il 15% (164) due e il 12% (133) da 3 a 5, ma dai dati risultano anche 12 casi in cui sono stati emessi dai 6 a 9 provvedimenti a testa e addirittura 7 casi (quasi sempre presso le stazioni ferroviarie di Roma Termini e Venezia Mestre) in cui ne sono stati emessi fino a 20 contro una singola persona.

Dei 278 “soggetti” destinatari dei divieti di accesso urbano, circa il 92% (255) ne ha subìto uno e il 7% (19) due; contro 4 persone (poco più dell’1%) risultano essere stati emessi 3 provvedimenti ciascuna.

Sono 87 le persone, quasi l’8% delle 1113 che sono state “allontanate”, che risultano destinatarie di un divieto di accesso urbano oltre ad aver subito anche uno o più ordini di allontanamento.

Da notare che dai dati forniti risulterebbe quindi che contro 191 persone siano stati emessi provvedimenti di divieto di accesso ma non risulterebbero a loro carico precedenti ordini di allontanamento, come invece previsto dalla normativa.

Tale anomalia rafforza l’ipotesi, già evidenziata precedentemente, che i dati messi a disposizione dal Ministero, in risposta all’istanza di “accesso civico generalizzo”, siano comunque ancora incompleti, molto probabilmente soprattutto per quanto riguarda gli ordini di allontanamento emessi nei Comuni del Nord Italia.

Fig. 2

Fig. 3

Fig. 4

Fig. 5

Fig. 6